

NEMASA

**Memoria justificativa sobre la
gestión directa del servicio de
recogida de residuos sólidos
urbanos en el municipio de
Mislata a través de la empresa
pública NEMASA**

Memoria justificativa sobre la gestión directa del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos en el municipio de Mislata a través de la empresa pública NEMASA

ÍNDICE

1. MOTIVACIÓN Y FINALIDAD	3
2. DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO DE ANTERIOR LICITACIÓN.....	5
2.1 RECOGIDA Y TRANSPORTE DE RESIDUOS.....	5
2.2 LIMPIEZA DE CONTENEDORES	6
2.3 RENOVACIÓN, MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE CONTENEDORES	6
2.4 SERVICIOS EXCLUIDOS.....	7
3. JUSTIFICACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA GESTIÓN DEL SERVICIO POR NEMASA.....	8
3.1 GESTIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES	8
3.2 GESTIÓN DEL SERVICIO DE RSU POR NEMASA.....	11
3.3 PROCEDIMIENTO PARA EL ENCARGO DE GESTIÓN DEL RSU A NEMASA.....	14
4. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA ELECCIÓN DE LA FORMA GESTORA.....	17
4.1 ANÁLISIS DE LA FISCALIDAD	19
4.2 SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA DE LA FORMA GESTORA.....	32
4.3 DETERMINACIÓN DEL COSTE, RENTABILIDAD ECONÓMICA Y RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN.....	33
4.4 PROYECCIONES ECONÓMICO-FINANCIERAS DEL SERVICIO	41
4.5 CONCLUSIONES.....	43

1. MOTIVACIÓN Y FINALIDAD

El artículo 26.1.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), determina que los municipios deberán prestar, en todo caso, una serie de servicios entre los que se encuentra el de recogida de residuos. De igual manera el artículo 26.1.b de la misma norma, fija para los municipios con población superior a 5.000 habitantes una serie de servicios obligatorios adicionales entre los que se encuentra el tratamiento de los residuos.

Por tanto, en la ciudad de Mislata, la recogida y tratamiento de residuos se configuran como servicios públicos de titularidad municipal y carácter obligatorio, como posteriormente se analizará desde el punto de vista de la normativa de régimen local.

En la actualidad, dicho servicio se gestiona de forma indirecta a través mediante un contrato gestión del servicio público en modalidad concesional adjudicado en fecha 29 de marzo de 2007 por acuerdo del Ayuntamiento Pleno a la empresa “S.A. Agricultores de la Vega de Valencia”, en adelante, SAV y cuyo vencimiento está fijado para el próximo 17 de abril de 2015.

Ante la cercanía del vencimiento del referido contrato, el Ayuntamiento ha iniciado una serie de trabajos a fin de determinar la conveniencia de recuperar la gestión directa de dichos servicios una vez el contrato vigente haya llegado a término.

En este sentido, el artículo 85.2 LBRL establece lo siguiente:

“Artículo 85

2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

A) Gestión directa:

- a) Gestión por la propia Entidad Local.*
- b) Organismo autónomo local.*
- c) Entidad pública empresarial local.*
- d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.”*

En relación a ello, debe tenerse en cuenta que en la actualidad el municipio de Mislata cuenta con la empresa pública de capital íntegramente propiedad del Ayuntamiento “Neteja, Manteniment i Servicis de Mislata S.A.”, en adelante NEMASA. Sin embargo, no cuenta con ningún organismo autónomo local ni entidad pública empresarial.

Además, dado que el Ayuntamiento de Mislata, en la actualidad, se encuentra sometido a un Plan de Ajuste aprobado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) como consecuencia del acogimiento al RDL 4/2012, y teniendo en cuenta lo dispuesto por la DA 9ª.1 LBRL, el Ayuntamiento, no podrá “... *adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste.*”

En consecuencia, de las cuatro formas de gestión directa del servicio público a que habilita el artículo 85.2 de la LBRL, el municipio de Mislata no puede acceder más que a las fijadas en las letras a) y d), esto es, gestión directa por el propio Ayuntamiento o gestión a través de sociedad mercantil local, en este caso, NEMASA.

Adicionalmente, el propio artículo 85.2 LBRL establece que en el caso de que el municipio opte por la gestión directa a través de sociedad mercantil local deberá quedar acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que dicha forma de gestión resulta más sostenible y eficiente que, en este caso, la gestión directa a través del municipio, para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión, debiendo constar en el expediente informe sobre el coste del servicio, lo que constituye el objeto del presente documento.

Mediante el presente documento o Memoria se analizará el servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos en el municipio de Mislata y se justificará la sostenibilidad y eficiencia de su gestión directa por parte del Ayuntamiento así como la justificación jurídica y económica de la conveniencia de la prestación de dicho servicio mediante la sociedad pública municipal NEMASA.

2. DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO DE ANTERIOR LICITACIÓN.

Atendiendo a la licitación efectuada en 2007 y de acuerdo con el artículo 3 del “Pliego de cláusulas económico-administrativas que ha de regir la contratación por tramitación ordinaria, procedimiento abierto y adjudicación mediante concurso, sin admisión de variantes, del servicio público de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos en el término municipal de Mislata”, la gestión del servicio de RSU “...abarcará la totalidad de los servicios a que se refieren los artículos 1 y 5 del Pliego de condiciones técnicas particulares (PCT)”.

De esta forma, el servicio de RSU en el municipio de Mislata actualmente se configura como un servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos con las siguientes prestaciones (artículo 1 PCT):

- Recogida y transporte RSU de origen doméstico y asimilables
- Renovación y sustitución de contenedores de todo tipo
- Limpieza y mantenimiento de contenedores de todo tipo
- Recogida selectiva de papel y cartón en contenedores específicos
- Recogida selectiva de envases en contenedores específicos

Quedan excluidos la eliminación y/o valorización y/o reciclaje de cada fracción así como la recogida y transporte de muebles y enseres así como vidrio.

A su vez, el artículo 5 PCT especifica con mayor detalle las anteriores prestaciones en las que se materializan los servicios, siendo las siguientes:

2.1 RECOGIDA Y TRANSPORTE DE RESIDUOS

- a) Residuos urbanos domiciliarios, así como de oficinas, despachos y locales comerciales e industriales, depositados en los contenedores específicos situados en la vía pública o en los cuartos de basura de los edificios. Este servicio deberá prestarse con una frecuencia diaria, excepción hecha de los días 25 de diciembre y 1 de enero de cada año. El servicio comprenderá tanto los residuos depositados en el interior de los contenedores como los que se encuentren en su exterior, ya sea por desbordamiento o por mala utilización de los contenedores por los usuarios. En el supuesto de desbordamientos continuos, se estudiará la ampliación del número de contenedores en la zona.
- b) Residuos de papel y cartón depositados en los contenedores específicos situados en las áreas de aportación. Este servicio deberá prestarse con una frecuencia mínima de dos veces por semana.
- c) Residuos de envases ligeros depositados en los contenedores específicos situados en las áreas de aportación. Este servicio se prestará con una frecuencia mínima de dos veces por semana.

- d) Recogida de papel y cartón diferenciada en comercios o recogida puerta a puerta. El servicio comprende la recogida puerta a puerta del cartón procedente de comercios e industrias. Este servicio se prestará en horario de tarde, un día por semana. El licitador fijará en la pliegos aquellas zonas del municipio en las que exista una concentración significativa de productores de este tipo de residuos.
- e) Residuos de mercados municipales. Este servicio se prestará exclusivamente los días de mercados.
- f) Cualquier otra recogida de residuos que determine el Ayuntamiento. En este caso, los servicios se considerarán como extraordinarios. La recogida del vidrio no es objeto del presente contrato. Tampoco la recogida y transporte de muebles y enseres. Por aplicación de normativa que así lo determine o por acuerdo del propio Ayuntamiento de Mislata, podrá modificarse la actual distribución de fracciones de prestación de los servicios, así como incluir en el contrato la recogida selectiva del vidrio y muebles y enseres. En el supuesto de que estas modificaciones afecten al régimen financiero del servicio mediará la correspondiente indemnización.

2.2 LIMPIEZA DE CONTENEDORES

- a) Contenedores en masa. La frecuencia de limpieza será semanal en el periodo comprendido entre los meses de mayo a septiembre ambos inclusive y mensual el resto del año.
- b) Contenedores de papel y cartón. La frecuencia de limpieza será trimestral durante todo el año.
- c) Contenedores de envases. La frecuencia de limpieza será trimestral durante todo el año.

2.3 RENOVACIÓN, MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE CONTENEDORES

Atendiendo a la licitación efectuada en 2007, cada 8 años se procederá a la renovación de todos los contenedores del servicio (contenedores en masa, de papel y cartón de envases). El mantenimiento de los contenedores se realizará según criterios de los servicios técnicos municipales reponiendo las partes defectuosas. Quedan excluidos de este servicio de mantenimiento:

- La reposición de contenedores cuando sea imposible su reparación y se declare inservible por parte del Ayuntamiento. En estos casos, corresponderá al contratista su eliminación, y al Ayuntamiento su reposición.
- Los contenedores de vidrio.
- Los contenedores de propiedad particular.

En todo caso, el contratista deberá disponer de un stock permanente mínimo del 5% de contenedores instalados de cada tipo para su reposición en caso de que así lo determine el Ayuntamiento, siendo a coste del Ayuntamiento su adquisición.

2.4 SERVICIOS EXCLUIDOS

Atendiendo a la licitación efectuada en 2007, quedan excluidas del servicio las siguientes prestaciones:

- Recogida y transporte de animales muertos.
- Recogida y transporte de residuos no asimilables a urbanos cualquiera que sea su procedencia.
- Vehículos abandonados en vía pública.
- Eliminación, reciclaje o valorización de RSU.

Por último, se contempla la posibilidad de que el Ayuntamiento solicite la prestación de servicios relacionados con el objeto del servicio público de RSU pero no incluidos en las prestaciones anteriores, denominados “*servicios extraordinarios*”.

3. JUSTIFICACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA GESTIÓN DEL SERVICIO POR NEMASA

3.1 GESTIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES

3.1.1 Previo: Servicios Públicos / Competencias del Ayuntamiento

Es actividad de “Gestión de Servicios Públicos” la que tiende a desarrollar por parte de las administraciones locales una actividad propia de sus competencias establecida en las leyes que le sean de aplicación. En este sentido el párrafo 1º del artículo 85 es muy claro al indicar que “*Son servicios locales los que prestan las entidades locales en el ejercicio de sus competencias*”.

Tras la drástica reducción de competencias que ha realizado la LRSAL, las actividades que son consideradas como de competencia de los ayuntamientos en la LRBRL son las contempladas en el artículo 25 reformado, en concreto las siguientes:

«1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.*
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.*
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.*
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.*
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.*
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.*
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.*
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.*

- i) *Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.*
- j) *Protección de la salubridad pública.*
- k) *Cementerios y actividades funerarias.*
- l) *Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.*
- m) *Promoción de la cultura y equipamientos culturales.*
- n) *Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.*
- o) *Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones”.*

Como se observa, conceptuada genéricamente como un servicio relativo al “*Medio ambiente urbano*”, se considera la “***gestión de los residuos sólidos urbanos***” en particular. Siendo, como se ha indicado anteriormente y se ha adelantado en la introducción de la Memoria, un servicio de prestación obligatoria de acuerdo con lo establecido en el artículo 26. Dicho artículo indica en su párrafo 1º que “Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

3.1.2 Formas de Gestión del servicio

Los Servicios Públicos indicados se pueden prestar bien de forma directa o indirecta. De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 85 y el 253 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) al que se remite, los modos de gestión de los servicios públicos locales son los siguientes:

- 1. De Gestión directa:
 - a) Gestión por la propia entidad local.
 - b) Organismo autónomo local.
 - c) Entidad pública empresarial local.
 - d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

2. Gestión indirecta, mediante las siguientes formas:
- a) Concesión,
 - b) Gestión interesada
 - c) Concierto
 - d) Sociedad de economía mixta.

La novedad en relación con el artículo 85 de la LBRL, introducida por la LRSAL es, como se ha visto, la introducción de distintos requisitos, en el número 2 de dicho artículo:

"2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

A) Gestión directa:

- a) Gestión por la propia entidad local.*
- b) Organismo autónomo local.*
- c) Entidad pública empresarial local.*
- d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.*

Sólo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b) para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera y la eficiencia de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en los artículos 4 y 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera".

B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos".

De acuerdo con el art. 25 de la LBRL, el Ayuntamiento tiene competencias para la prestación de los servicios y corresponde al Pleno, según el art. 22, f) de la ley citada la aprobación de las formas de gestión de los servicios públicos. Pero

sentado ello, los criterios que rigen la decisión de la prestación de una u otra forma del servicio, tras la reforma, son los siguientes:

1. Con carácter general los servicios se deberán prestar de la forma más “sostenible y eficiente”, debiendo quedar ello acreditado,
2. Dentro de las distintas formas de gestión directa se prefiere la gestión por la propia entidad o por organismo autónomo (en el caso de ser posible, pues no siempre es ello admisible), que la utilización de formas sometidas al derecho privado, en clara contradicción con las tendencias europeas.
3. Se podrá hacer uso de la gestión mediante Entidad Pública Empresarial local o Sociedad Mercantil, es decir, sometida al derecho privado, cuando se cumplan una serie de requisitos específicos que se formulan de una forma confusa y que seguidamente se analizarán.

3.2 GESTIÓN DEL SERVICIO DE RSU POR NEMASA

3.2.1 NEMASA es un ente instrumental del Ayuntamiento para la gestión directa del servicio de recogida de Basuras

Lo que se pretende por el Ayuntamiento de Mislata es el ya indicado cambio del sistema de gestión indirecta que actualmente se utiliza por el de gestión directa por sociedad municipal con capital íntegramente municipal. Así la gestión de la RSU se realizará a través de NEMASA, empresa municipal instrumental del Ayuntamiento de Mislata.

La sociedad mercantil, como se ha visto, es una de las formas de gestión directa de servicios y actividades por las entidades locales, conforme a lo establecido en el art. 85 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

NEMASA como sociedad instrumental del Ayuntamiento tiene la consideración de medio o medio instrumental para la prestación directa de servicios públicos y realización de actividades económicas, de acuerdo con el artículo primero de sus estatutos sociales que indican: (“DENOMINACIÓN Y NORMAS DE APLICACIÓN”), que indica lo siguiente:

“De conformidad con lo establecido en el artículo 85.3 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de régimen local, se constituye bajo la forma de Anónima, una Sociedad Mercantil de carácter unipersonal, del Ayuntamiento de Mislata, denominada NETEJA, MANTENIMENT I SERVICIS DE MISLATA, S.A.”

La citada Sociedad de Gestión de Servicios, Actividades Económicas y Urbanística de naturaleza instrumental del Ayuntamiento de Mislata, se regirá por lo dispuesto en los presentes estatutos, por a Ley 7/1.985, de 2 de Mayo, Reguladora de Bases de Régimen Local, el Decreto 1169/78 de 2 de mayo, de Constitución de Sociedades Urbanísticas, Legislación Urbanística Valenciana, el Texto refundido

de la Ley de Sociedades de Capital, demás normativa mercantil y por las disposiciones legales que en cada momento sean de aplicación”.

3.2.2 Forma: Encargo de gestión de servicios público

La gestión directa del servicio público es de acuerdo con el artículo 85 de la Ley de bases de Régimen Local, aquella que se presta por la propia administración local o mediante alguna de las formas de personificación pública o privada de las que puede valerse.

En una sociedad pública de capital íntegro de la administración existe un doble juego de relaciones entre la sociedad y la administración titular, por un lado las relaciones estables, habituales y ordinarias amparadas por su carácter de medio instrumental para la gestión directa del servicio y los encargos específicos de determinadas prestaciones, que suelen arbitrarse mediante las denominadas encomiendas o mandatos de gestión.

Centrándolo en el primero de los supuestos, las actuaciones habituales y ordinarias se determinan en dos momentos, el inicial, mediante la configuración de la sociedad con su objeto social y en un momento posterior, mediante el encargo de la gestión y ejecución concreto de las determinadas actividades y funciones que van surgiendo en base a las necesidades que van apareciendo tanto en la actuación de la administración como de la propia sociedad y la voluntad de la Corporación Municipal de gestionar el servicio de forma directa.

Con carácter general, la determinación del objeto social de la sociedad en el momento de su constitución la legítima para prestar todos aquellos servicios de competencia de la administración sin necesidad de expreso y concreto encargo.

Este encargo genérico de gestión de servicios públicos es el que determina la esencia de la relación entre la administración y su sociedad, pues establece el marco general de estas relaciones entre una y otra, relación que, evidentemente, se encuentra fuera del ámbito de regulación de la Ley de Contratos del Sector Público.

Ello es así, pues es la sociedad el elemento establecido dentro de la potestad de autogobierno de la administración titular para la gestión de los servicios relativos al objeto social de que la ha dotado, en este caso los medioambientales y específicamente la recogida de basuras o residuos sólidos.

En este sentido se pronuncia el artículo 8 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por RD Legislativo 3/2011, que, tras definir el contrato de gestión de servicios públicos, excluye de las reglas de la contratación pública la relación entre el Ayuntamiento y la Sociedad cuando ésta haya sido creada específicamente para gestionar servicios, definiéndolo claramente en sus estatutos y en la memoria necesaria para su constitución. En concreto en su apartado 2 indica literalmente que:

“Las disposiciones de esta Ley referidas a este contrato no serán aplicables a los supuestos en que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de entidades de derecho público destinadas a este fin, ni a aquellos en que la misma se atribuya a una sociedad de derecho privado cuyo capital sea, en su totalidad, de titularidad pública”.

Tras el acuerdo municipal del encargo de gestión, profundizando en las formulas específicas para la concreción del mismo, dentro de la amplia libertad que concede la normativa y la jurisprudencia analizada puede verificarse, fundamentalmente y entre otros:

- a) Formalmente mediante convenio expreso entre la Administración matriz y la sociedad urbanística. Estos convenios se encuentran ampliamente regulados por la legislación sectorial, especialmente en las legislaciones urbanísticas y de vivienda de las CC.AA.
- b) De forma no expresa mediante el acuerdo del encargo de gestión de un servicio o una actividad concreta por parte de la Administración matriz y aceptación por el órgano de administración de la sociedad instrumental. El Pleno de la Corporación como competente en la materia puede materializar dicho contrato a personas permitidas por el ordenamiento jurídico. Ese encargo se acepta por el órgano de la sociedad competente para tal fin: el Consejo de Administración, Consejero Delegado o Director Gerente con competencia al efecto.

3.2.3 Capacidad de actuación de NEMASA

Vista la posibilidad del encargo de gestión por parte del Ayuntamiento, hay que indicar que NEMASA puede perfectamente ejecutar el encargo. Como se ha adelantado, el Objeto Social de NEMASA (artículo 2º de sus Estatutos Sociales) es lo suficientemente amplio como para permitir la realización de todas las actividades que en esta materia le pretende encargar el Ayuntamiento.

En concreto el actual artículo 2º de los estatutos (“OBJETO SOCIAL”) indica que la Sociedad que se crea tiene como objeto social:

1. *“Gestionar el servicio de recogida de basura, el servicio de limpieza viaria y otros servicios relacionados con la conservación y mantenimiento de zonas verdes y otros espacios públicos.*
2. *Promover la educación medioambiental y realizar campañas dirigidas a la concienciación de la población respecto de la limpieza de las vías y espacios públicos.*
3. *Elaborar estudios, proyectos, y realizar propuestas al Ayuntamiento en relación con los servicios indicados.*

4. *La gestión y explotación de servicios o actividades económicas por cuenta propia o que se le encargue o encomiende como medio propio o servicio técnico del Ayuntamiento, en relación con los aparcamientos u otros equipamientos, edificios o instalaciones públicas”.*

El servicio cuya gestión se encarga a NEMASA, por lo tanto, es un servicio que actualmente presta el ayuntamiento de Mislata de forma indirecta y encaja perfectamente en los supuestos contemplados en el nº 1 y 2º del citado artículo 2 de los estatutos sociales. Este aspecto se ha justificado y desarrollado con la suficiente amplitud en el punto 2º (“Descripción del servicio”) de esta Memoria.

3.3 PROCEDIMIENTO PARA EL ENCARGO DE GESTIÓN DEL RSU A NEMASA

3.3.1 Procedimiento interno en el Ayuntamiento

El artículo 85.2 modificado por la LRSAL, como se ha visto anteriormente, para la gestión mediante Sociedad Municipal, establece una serie de condiciones, en concreto las siguientes:

- a) Memoria justificativa, debe elaborarse una al efecto, en la que quede acreditado que resultan más sostenibles y eficientes que las formas sometidas al derecho público
- b) Se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión
- c) Deberá constar además en el expediente, el asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados.
- d) Se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera y la eficiencia de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en los artículos 4 y 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

El tema procedimental, con la nueva redacción, no es muy claro tanto en relación al orden y contenido de cada uno de los requisitos y como en cuanto al procedimiento que debe realizarse. No obstante ello, conjugando los requisitos introducidos por la LRSAL y los establecidos por Ley 8/201, el procedimiento puede ser el siguiente:

a)- Elaboración de una Memoria:

Previamente se elaborará una memoria justificativa que deberá acreditar que la forma de gestión directa por NEMASA es la más sostenible y eficiente que las formas sometidas al derecho público, teniendo en cuenta los criterios de

rentabilidad económica y recuperación de la inversión. En dicha memoria deberá costar:

- el asesoramiento recibido técnico y jurídico
- los informes sobre el coste del servicio

Además, deberá el interventor realizar un informe valorando la sostenibilidad financiera y la eficiencia de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en los artículos 4 y 7 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

b)- Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Mislata

En dicho pleno se presentará de la Memoria de Realización del servicio a través de NEMASA (con los informes sobre el coste del servicio y el apoyo técnico-jurídico).

El Acuerdo del Pleno Municipal en el que se aprobará la memoria y consecuentemente en encargo de gestión a NEMASA, con el siguiente contenido:

- a) Encargar a la empresa municipal NEMASA la gestión del servicio de retirada de basuras.
- b) Determinar el procedimiento y plazos para la efectiva asunción de la prestación material del servicio por parte de NEMASA.
- c) Las condiciones de prestación del servicio por la empresa, así como la forma de financiación del mismo.
- d) Autorizar a la Alcaldía para la realización de las actuaciones necesarias para la efectividad del acuerdo.

3.3.2 Aceptación del encargo de gestión del RSU por NEMASA

Una vez aprobado en Pleno la gestión del RSU por NEMASA y con las condiciones concretas, y con la protesta de convenio es necesaria la posterior de aceptación del encargo por parte de los órganos ejecutivos de NEMASA, en el presente supuesto, el Consejo de Administración.

De acuerdo con el art. 21 de los estatutos sociales, le corresponde al Consejo de Administración, el *“gobierno y la gestión superior de la Empresa”*, pudiendo para ello *“Convenir, concertar, ejecutar y cumplir toda clase de contratos que se refieran al objeto social, directa o indirectamente”*.

El contenido del acuerdo es variado, en relación con la nueva actividad de gestión de los aparcamientos municipales:

1. La asunción del ejercicio de la actividad de recogida de residuos sólidos, conforme a las condiciones establecidas por el ayuntamiento y en función del objeto social de la sociedad.

2. La aceptación del encargo de la gestión de la actividad
3. Facultar a la Consejera delegada y/o al gerente para la realización de los actos necesarios.

3.3.3 Asesoramiento recibido

El asesoramiento recibido para la confección de la Memoria ha venido de la mano de Asesoramiento y gestión económica y social, S.L.U. y de Grupo Antilia Servicios Corporativos, S.L.

4. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA ELECCIÓN DE LA FORMA GESTORA

Como se ha mencionado anteriormente, la gestión directa del servicio público descrito por parte del Ayuntamiento de Mislata puede plantearse por dos vías alternativas:

- La gestión directa por parte del propio Ayuntamiento
- La gestión directa a través de la sociedad mercantil NEMASA cuyo capital pertenece íntegramente al Ayuntamiento de Mislata.

Teniendo en cuenta que, a priori, no existen factores objetivos que puedan justificar diferencias significativas en la eficiencia y eficacia en la gestión en el caso de que el gestor sea privado o público, el mero cambio de la gestión indirecta a la gestión directa supondrá para el Ayuntamiento un ahorro en los costes del servicio como consecuencia de varios factores de coste que, en la actualidad, asumen a través del precio del contrato:

- Los gastos generales del contratista del servicio
- El beneficio obtenido por el contratista del servicio
- Las cuota de IVA repercutidas por el contratista

Dado que en la actualidad se presta el servicio en la ciudad de Mislata mediante un contrato de gestión de servicio público en modalidad concesional deben imperar en el mismo los principios de riesgo y ventura del contratista y de equilibrio económico de las prestaciones.

Sin embargo, dado que la totalidad de la retribución del contratista la percibe directamente del Ayuntamiento ya que no percibe tarifa alguna de los propios beneficiarios del servicio, el contratista no asume riesgo de demanda alguno y, por tanto, únicamente asume el denominado técnicamente “riesgo de disponibilidad” es decir, el riesgo que se deriva de una incorrecta ejecución de los servicios contratados o de factores técnicos relacionados con los mismos. Adicionalmente, el contrato actual prevé explícitamente el “reequilibrio” económico mediante la asunción por parte del Ayuntamiento del coste de determinadas situaciones no contempladas en el precio como la prestación de “servicios extraordinarios”, la adquisición de contenedores o la indemnización por modificaciones en las fracciones de prestación de la recogida selectiva de vidrio y muebles y enseres.

Por tanto, una vez llegado a término, la gestión directa por parte del Ayuntamiento de dicho servicios deberá implicar el ahorro, cuando menos, de los costes anteriormente señalados lo que justifica plenamente dicha opción.

Adicionalmente, no puede aceptarse como válido, el argumento que plantea la gestión indirecta como el mecanismo adecuado para no generar estructuras permanentes que lastren la viabilidad de la administración, dado que, la RSU se

configura como un servicio público de prestación obligatoria para el Ayuntamiento por lo que dichas estructuras (personal y medios técnicos y materiales) deberán ser provistas, en todo caso, por la Corporación de una u otra manera dada la imposibilidad legal de interrumpir o cesar en la prestación del servicio.

Concretamente, el personal que presta dicho servicio actualmente, en caso de no cesar con anterioridad a la finalización del contrato en su relación laboral actual, y si se dan las circunstancias fijadas en la normativa laboral para considerar que existe un supuesto de sucesión de empresa bien en la figura de un nuevo contratista bien en la empresa pública NEMASA o incluso en el propio Ayuntamiento, deberá continuar prestando dichos servicios subrogándose la entidad prestadora del servicio en los correspondientes contratos de trabajo.

Por otro lado, y aunque tampoco se encuentra justificación objetiva alguna para considerar una diferencia sustancial en la eficacia y eficiencia en la gestión obtenida por el propio Ayuntamiento o por parte de NEMASA, debe señalarse que, la mera elección de una u otra opción puede tener repercusión sobre el coste del servicio y más concretamente sobre los costes fiscales.

En efecto, el Ayuntamiento de Mislata, en tanto que administración pública dado que actualmente financia el coste de este servicio mediante ingresos de carácter tributarios, no debe repercutir cuota alguna en relación con el IVA a los beneficiarios del mismo no pudiendo, en contrapartida, deducirse tampoco cuota alguna de IVA soportado por este concepto.

En este sentido, resulta muy importante tener en cuenta que el mayor concepto de coste cuantitativamente hablando del servicio es precisamente el coste del personal. Dado que el pago de las retribuciones al personal no es un concepto sujeto al IVA, el Ayuntamiento, en caso de realizar la prestación mediante personal propio no soportaría la parte de la cuota de IVA que, actualmente si soporta derivada de aplicar a dicho coste el tipo reducido del 10% por parte del contratista.

Llegados a este punto resulta de la mayor importancia tener en cuenta que NEMASA tiene la consideración de "órgano técnico-jurídico" (OTJ) del Ayuntamiento de Mislata a los efectos del IVA.

4.1 ANÁLISIS DE LA FISCALIDAD

El análisis del régimen de tributación al que está sometida una sociedad mercantil pública en IVA debe partir del estudio del tratamiento en dicho impuesto de las propias administraciones públicas.

De esta forma, el artículo 13.1 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (antiguo artículo 4.5 de la Directiva 77/388/CEE, de 17 de mayo, Sexta Directiva, norma derogada y sustituida desde el 1 de enero de 2007 por la referida Directiva 2006/112/CE), establece lo siguiente:

“Los Estados, las regiones, las provincias, los municipios y los demás organismos de Derecho público no tendrán la condición de sujetos pasivos en cuanto a las actividades u operaciones en las que actúen como autoridades públicas, ni siquiera en el caso de que con motivo de tales actividades u operaciones perciban derechos, rentas, cotizaciones o retribuciones.

No obstante, cuando efectúen tales actividades u operaciones deberán ser considerados sujetos pasivos en cuanto a dichas actividades u operaciones, en la medida en que el hecho de no considerarlos sujetos pasivos lleve a distorsiones significativas de la competencia.

En cualquier caso, los organismos de Derecho público tendrán la condición de sujetos pasivos en relación con las actividades que figuran en el anexo I, excepto cuando el volumen de éstas sea insignificante.”.

En definitiva, y de acuerdo con lo establecido por la Sexta Directiva, desde el punto de vista del IVA, la administración pública no tiene la condición de sujeto pasivo en tanto que su actuación no es en calidad de empresario sino de autoridad pública ni en desarrollo de actividad empresarial alguna sino en ejercicio de funciones públicas quedando, en consecuencia, fuera del ámbito de aplicación del impuesto.

Llegados a este punto, lo primero que hay que delimitar es lo que entiende el IVA por administraciones públicas que, en España, son las siguientes entidades:

- El Estado
- Las Comunidades Autónomas
- Las Diputaciones Provinciales, Diputaciones Forales, Cabildos Insulares y Consejos Insulares
- Los municipios
- Los organismos de derecho público

Como ya se ha dicho, el argumento básico para justificar la no sujeción de las actividades realizadas por todas estas entidades al impuesto es el de que cuando

las realizan no están actuando en calidad de empresario o profesional sino en cumplimiento de una serie de funciones públicas.

No obstante, y a pesar de lo anterior, existen dos supuestos en los que las actividades realizadas por estas entidades sí que quedarán en el ámbito de aplicación del impuesto que son los siguientes:

1. Si el hecho de no considerarlos sujetos pasivos puede generar una distorsión significativa de la competencia
2. En el caso de que realicen cualquiera de las actividades que figuran en el Anexo I mencionado por la Sexta Directiva y que, en España, queda reflejado en la relación siguiente de actividades de marcado carácter económico:
 - a) Telecomunicaciones.
 - b) Distribución de agua, gas, calor, frío, energía eléctrica y demás modalidades de energía.
 - c) Transportes de personas y bienes.
 - d) Servicios portuarios y aeroportuarios y explotación de infraestructuras ferroviarias incluyendo, a estos efectos, las concesiones y autorizaciones exceptuadas de la no sujeción del Impuesto por el número 9º siguiente.
 - e) Obtención, fabricación o transformación de productos para su transmisión posterior.
 - f) Intervención sobre productos agropecuarios dirigida a la regulación del mercado de estos productos.
 - g) Explotación de ferias y de exposiciones de carácter comercial.
 - h) Almacenaje y depósito.
 - i) Las de oficinas comerciales de publicidad.
 - j) Explotación de cantinas y comedores de empresas, economatos, cooperativas y establecimientos similares.
 - k) Las de agencias de viajes.
 - l) Las comerciales o mercantiles de los Entes públicos de radio y televisión, incluidas las relativas a la cesión del uso de sus instalaciones.
 - m) Las de matadero.

En cuanto a la primera excepción, el IVA considera sujetos pasivos a las entidades públicas en cuanto a las actividades que desarrollan en el ejercicio de sus funciones públicas cuando estas actividades pueden ser ejercidas igualmente, en competencia con ellos, por particulares, si el hecho de no considerarlos sujetos pasivos pudiera dar lugar a distorsiones graves de la competencia. Sin embargo, y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo, los diferentes estados

miembros no están obligados a adaptar literalmente su Derecho nacional a este criterio ni a precisar los límites cuantitativos de la no imposición.

Por tanto, y dado que en la actualidad en España no se ha definido ni desarrollado dichos límites hay que atender a los criterios que las propias autoridades tributarias, principalmente a través de la Dirección General de Tributos ofrecen en esta materia.

De este modo, y según dicho centro directivo, la distorsión habría de calificarse en función de la importancia relativa del volumen de operaciones desarrollado por los particulares respecto del correspondiente a la provisión pública. Además, no habrá que perder de vista que la distorsión puede producirse en un doble sentido:

- Con respecto a los consumidores o entidades receptoras de los servicios.
- Con respecto a los empresarios o profesionales que los ofrecen.

En cualquier caso, ha de señalarse que la medida de no sujeción contenida en el artículo 7.8º de la LIVA, al constituir una excepción al principio general expuesto en el artículo 2.1.c) de la Directiva 2006/112/CE, según el cual estarán sujetas al Impuesto sobre el Valor Añadido las prestaciones de servicios realizadas a título oneroso en el territorio de un Estado miembro por un sujeto pasivo que actúe como tal, debe ser objeto de interpretación estricta, como reiteradamente ha señalado la jurisprudencia. Dicho planteamiento atempera sin duda el alcance de la expresión “distorsión grave”.

En cuanto a la segunda excepción, la razón fundamental por la que dicho conjunto de actividades queda, en cualquier caso, sujeta al impuesto con independencia de que la efectúe una entidad pública, estriba en la consideración de que se trata de actividades de mercado contenido económico y, por tanto, su ejecución no implica el ejercicio de una función pública.

4.1.1 Formas de personificación de la gestión de los servicios públicos

Como ya se ha expuesto, las operaciones realizadas por entes públicos sujetos al derecho administrativo no están sujetas salvo que se encuentren en la lista de actividades que por su marcado carácter económico siempre quedan sujetas o bien en el caso de que la no sujeción suponga una distorsión grave de la competencia.

En definitiva, y como ya se ha visto, la no sujeción de las entidades públicas depende de dos requisitos, uno de carácter subjetivo y otro objetivo:

- Que la entidad sea un organismo de derecho público.
- Que la actividad realizada suponga el ejercicio de una función pública.

Pero, por otro lado, las entidades públicas disponen de diferentes modos de gestión de sus servicios y actividades. Concretamente en el caso de las entidades locales se concretan en el artículo 85 de la LBRL.

En base a dicho artículo, la entidad local puede gestionar los servicios públicos de su competencia directamente por la propia entidad o, también de forma directa, mediante organismo autónomo, entidad pública empresarial o sociedad mercantil local.

Como ya se ha visto, el IVA supedita la no imposición de los organismos de Derecho público al requisito de que actúen "en el ejercicio de sus funciones públicas", considerando impondibles aquellas actividades que ejercen dichos organismos no en su calidad de sujetos de Derecho público, sino como sujetos de Derecho privado. El único criterio que permite distinguir con certeza estas dos categorías de actividades es, por consiguiente, el régimen jurídico aplicable a la entidad en cuestión con arreglo al Derecho nacional.

En consecuencia, si nos encontramos ante una entidad sometida al derecho público, no habrá duda de que, con las dos excepciones anteriormente aludidas, sus actividades no se encontrarán dentro del ámbito del IVA.

Sin embargo, la cuestión resulta mucho más compleja en el caso de las sociedades mercantiles públicas que, como ya se ha visto, la Ley determina que son una forma de gestión directa de los servicios públicos.

La complejidad básica radica en que, en este caso, nos encontramos ante unos sujetos jurídicos que actúan sometidos al derecho privado pero que, también deben atenerse parcialmente al derecho administrativo (p.ej. normas de contratación, estabilidad presupuestaria o limitaciones establecidas en las leyes y normativa de presupuestos públicos).

Además, en aquellos casos, como cuando el capital es íntegramente público, en los que la administración tiene la capacidad de gobernar plenamente la sociedad mercantil, resulta cuando menos dudoso el carácter independiente de esta última respecto de la Administración.

4.1.2 La doctrina de los órganos técnico-jurídicos de la Administración

La administración tributaria ha analizado reiteradamente el tratamiento en IVA de estas sociedades mercantiles públicas sentando una doctrina a través de un conjunto de respuestas a consultas vinculantes¹.

¹ Consultas vinculantes de la DGT V1439-09, V0857-09, V0839-09, V0667-09, V0627-09, V0019-09, V2375-08, entre otras.

De acuerdo con dicha doctrina, las autoridades tributarias entienden que estas sociedades mercantiles, cuando cumplen un conjunto de requisitos, no son más que lo que denominan como órganos técnico-jurídicos de la administración a los efectos del IVA.

La consecuencia directa de que la sociedad pueda calificarse de dicha forma es que los servicios prestados por la misma a su administración titular no determinarán la realización de operaciones sujetas al Impuesto dado que, en este caso, se considera que la sociedad está actuando como un mero centro de gasto de la Administración en el ejercicio de una función pública.

Los requisitos que debe cumplir una sociedad mercantil de forma simultánea para ser considerada como órgano técnico-jurídico son los siguientes:

1. Su creación debe haberse llevado a cabo al amparo de lo dispuesto por la LBRL o de la normativa autonómica correspondiente.
2. Su capital debe ser propiedad íntegra de la Administración, quien, en consecuencia, gobernará en todo momento su proceso de toma de decisiones.
3. Debe tener por principal y casi exclusivo destinatario de los servicios que presta al Ente público que la ha creado.
4. Su financiación se lleva a cabo a través de la correspondiente consignación en los presupuestos de la entidad local o a través de la oportuna dotación regular de fondos para atender al desarrollo del objeto que tenga encomendado.
5. La actuación a través de la sociedad mercantil no implica riesgo de distorsión significativa de la competencia.

En definitiva, y por traslación de la jurisprudencia tanto europea como nacional, las entidades íntegramente participadas por la administración y dedicadas a la gestión de servicios propios de la misma son órganos técnico-jurídicos de ella, no quedando, con carácter general, sujetas al impuesto las relaciones económicas entre ambas.

Este hecho se ve reforzado, siempre según la jurisprudencia, por una serie de factores que suelen concurrir en este tipo de sociedades:

- Normalmente no soportan de forma completa el riesgo económico de las actividades que desarrollan
- Se hallan más cerca de la fundación de un servicio público que de una figura asociativa aunque se relacionan con los usuarios bajo formas jurídicas propias del Derecho privado, pero en cambio internamente actúan casi como un órgano del ente público

- Además, estas entidades están sometidas parcialmente a la legislación administrativa (ley de presupuestos, ley de contratos, fiscalización por el Tribunal de Cuentas, etc.)

La consecuencia jurídica de todo ello para el Tribunal Supremo es que las transferencias y aportaciones que las Administraciones destinen a la financiación de estas sociedades no pueden constituir contraprestación de operaciones sujetas al Impuesto, siendo su única finalidad la dotación de recursos suficientes para el desarrollo de las funciones encomendadas.

Siendo ello así, su realidad a efectos del Impuesto no puede ir más allá de su consideración como meros centros de gasto, sin que por tanto la financiación que reciben del Ente del que dependen pueda calificarse como contraprestación de operaciones sujetas al mismo.

En consecuencia, la mención que se hace en el segundo párrafo del artículo 7.8º de la LIVA, excluyendo de la no sujeción al caso en el que la Administración actúe a través de la forma de sociedad mercantil, ha de entenderse aplicable únicamente a operaciones ajenas a la relación entre el Ente público y la fórmula organizativa de la que éste se valga para la prestación de sus servicios, y siempre a condición de que dichas fórmulas organizativas tengan, tanto desde un punto de vista orgánico como funcional, naturaleza empresarial.

En cuanto a los requisitos que se deben cumplir para que una sociedad pública pueda ser considerada como órgano técnico-jurídico, resulta necesario realizar algunas precisiones extraídas de diferentes respuestas a consultas vinculantes por parte de la Dirección General de Tributos.

a) Forma de creación

En primer lugar, el requisito de haber sido creada según lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley de Bases de Régimen Local, no precisa de una acreditación explícita ante las autoridades tributarias dado que este requisito simplemente se refiere a que la sociedad municipal en cuestión ha de prestar servicios públicos locales que han de gestionarse según se describe en el propio artículo 85. Este hecho es perfectamente trasladable al caso de empresas creadas en base a la correspondiente normativa autonómica.

b) Propiedad del capital social

El requisito de la propiedad del capital plantea algún problema adicional. La no sujeción se plantea exclusivamente para aquellos servicios en que el destinatario de los mismos sea el Ente público del que la sociedad mercantil depende o bien otras personas o entidades que dependan íntegramente del mismo.

En el caso de que el capital de la sociedad mercantil pertenezca a más de una administración o entidad pública y siempre según la Dirección General de

Tributos, tal entidad no reúne la totalidad de las condiciones requeridas para ser considerada órgano técnico jurídico de dichos Entes públicos.

Concretamente no se cumple el requisito de que su capital sea propiedad íntegra, por vía directa o indirecta, de un Ente público, quien, en consecuencia, gobierna en todo momento su proceso de toma de decisiones. La conclusión será que los servicios prestados por dicha sociedad a las diferentes entidades que participan en su capital social estarán sujetos al impuesto².

Sin embargo, en casos en los que el capital de la sociedad es propiedad del propio ente público y una o varias entidades también pertenecientes directa o indirectamente al mismo, volveríamos al supuesto de no sujeción tal y como ocurre en el caso de una mercantil cuyo capital es propiedad de un ayuntamiento y una empresa pública del propio ayuntamiento según la respuesta a la consulta vinculante V0373-09³.

c) Entidad destinataria de los servicios

El tercer requisito es seguramente el que plantea los principales problemas en la aplicación práctica de esta doctrina dado que en ningún momento se ha definido un límite cuantitativo concreto para delimitar lo que se entiende como "principal" y "casi exclusivo" destinatario de los servicios.

En primer lugar debe quedar claro que el régimen de no sujeción afectará, en su caso, únicamente a los servicios que dicha sociedad preste a su entidad matriz o a entidades públicas íntegramente dependientes de aquella. En consecuencia, la no sujeción no se extiende a los servicios que la sociedad preste a cualquier otra entidad pública o privada diferentes de aquellas. Pero tampoco, en ningún caso y cualquiera que sea el destinatario (incluida la propia administración titular) a las entregas de bienes.

En este asunto de la delimitación entre prestaciones de servicios y entregas de bienes cabe hacer especial mención por su relevancia en el caso de las sociedades públicas al caso de las obras.

Para que una ejecución de obra sea considerada como entrega de bienes a efectos de la aplicación de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido se tienen que cumplir dos requisitos:

² Consulta vinculante V1809-10 de la DGT, de 4 de agosto de 2010.

³ Consulta vinculante V0373-09 de la DGT, de 23 de febrero de 2009.

1. Que el objeto sea construir una edificación. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la LIVA⁴.
2. Que el empresario que ejecute la obra aporte una parte de los materiales utilizados, siempre que el coste de los mismos exceda del 40 por ciento de la base imponible, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.Dos.1 de la LIVA⁵.

Si se cumplen ambas condiciones nos encontraremos ante una entrega de bienes y por tanto una operación en cualquier caso sujeta al IVA. En caso contrario, se tratará de una prestación de servicios que, en caso de que el destinatario sea la propia Administración titular, quedará no sujeta a dicho impuesto.

En segundo lugar, el requisito se deberá aplicar a cada uno de los servicios que preste la sociedad. En definitiva, el requisito no queda fijado en el sentido de que el principal y casi exclusivo destinatario de todas las operaciones de la sociedad sea su administración titular, sino que esto ocurra en el tipo de servicio que se tome en consideración. Por tanto, si en un servicio concreto y determinado (p.ej. el de limpieza viaria) el destinatario principal y casi exclusivo es la propia

⁴ Artículo 6. Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido. Concepto de edificaciones.

1. A los efectos de este impuesto, se considerarán edificaciones las construcciones unidas permanentemente al suelo o a otros inmuebles, efectuadas tanto sobre la superficie como en el subsuelo, que sean susceptibles de utilización autónoma e independiente.

2. En particular, tendrán la consideración de edificaciones las construcciones que a continuación se relacionan, siempre que estén unidas a un inmueble de una manera fija, de suerte que no puedan separarse de él sin quebranto de la materia ni deterioro del objeto:

Los edificios, considerándose como tales toda construcción permanente, separada e independiente, concebida para ser utilizada como vivienda o para servir al desarrollo de una actividad económica.

Las instalaciones industriales no habitables, tales como diques, tanques o cargaderos.

Las plataformas para exploración y explotación de hidrocarburos.

Los puertos, aeropuertos y mercados.

Las instalaciones de recreo y deportivas que no sean accesorias de otras edificaciones.

Los caminos, canales de navegación, líneas de ferrocarril, carreteras, autopistas y demás vías de comunicación terrestres o fluviales, así como los puentes o viaductos y túneles relativos a las mismas.

Las instalaciones fijas de transporte por cable.

3. No tendrán la consideración de edificaciones:

Las obras de urbanización de terrenos y en particular las de abastecimiento y evacuación de aguas, suministro de energía eléctrica, redes de distribución de gas, instalaciones telefónicas, accesos, calles y aceras.

Las construcciones accesorias de explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca aunque el titular de la explotación, sus familiares o las personas que con él trabajen tengan en ellas su vivienda.

Los objetos de uso y ornamentación, tales como máquinas, instrumentos y utensilios y demás inmuebles por destino a que se refiere el artículo 334, números 4 y 5 del Código Civil.

Las minas, canteras o escoriales, pozos de petróleo o de gas u otros lugares de extracción de productos naturales.

⁵ Nueva redacción del artículo 8.Dos.1 de la LIVA según Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

administración, habrá que concluir que dicho servicio prestado por la sociedad no se encuentra sujeto al impuesto. En conclusión, y en palabras de la propia Dirección General de Tributos "...aunque la sociedad preste más servicios, si un servicio lo presta con exclusividad al ayuntamiento, no estará sujeto dicho servicio"⁶.

Ello con independencia de que si la sociedad, ocasionalmente o carácter accesorio, presta dicho servicio a cualquier otra persona física o jurídica pública o privada, como ya se ha dicho, el mismo quedará sujeto al impuesto, no perjudicando el régimen tributario expuesto.

Por supuesto, si esto no ocurre, y la mayor parte de las operaciones relacionadas con un servicio no tienen por destinatario a su administración titular, no operará la no sujeción y los servicios de dicho tipo que la sociedad preste a su propia administración quedarán sujetos al IVA (p.ej. la prestación de un servicio de internet inalámbrica del que el Ayuntamiento es un cliente más).

Por último, y siempre según los criterios de Tributos, en aquellos casos en los no resulte con claridad quién es aquél que ocupa la posición de acreedor y por tanto tiene la condición de destinatario del servicios, se presumirá que tiene tal condición, salvo prueba en contrario, aquel que esté obligado a efectuar el pago de la contraprestación. Este es el caso de servicios prestados por la sociedad directamente a los ciudadanos como concretamente es la recogida de residuos sólidos urbanos, en el caso de quien pague a la empresa sea el propio Ayuntamiento quien, a su vez, recauda el correspondiente tributo de los vecinos⁷.

d) Forma de financiación

Con respecto al cuarto requisito que determina la financiación presupuestaria de las actividades de la sociedad, Tributos ha manifestado claramente que el hecho de emitir una factura al Ayuntamiento o Administración titular no elude esta situación. De hecho, si se trata de percibir el cobro del precio de servicios no sujetos y dado que, en este caso, la sociedad no actúa como empresario sino como un mero centro de gasto, no existe ni siquiera obligación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1.a) del Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido de emisión factura.

⁶ Consulta vinculante V2375-08 de la DGT, de 15 de diciembre de 2008.

⁷ Consulta vinculante V0019-09 de la DGT de 8 de enero de 2009.

e) Riesgo de distorsión de la competencia

Por último y en cuanto al requisito de no distorsión grave o significativa de la competencia, resulta íntegramente de aplicación lo ya expuesto en el caso de las Administraciones Públicas.

En conclusión, si la entidad cumple los requisitos para ser considerada órgano técnico jurídico de la administración:

- Los servicios prestados a su administración titular y todos aquellos entes públicos que dependan íntegramente de ella, no estarán sujetos al impuesto.
- Los servicios prestados a cualquier otra entidad pública o privada, estarán sujetos al impuesto.
- Las entregas de bienes siempre estarán sujetas cualquiera que sea el destinatario.

Dicho esto, debe tenerse presente que, en el caso de que el servicio prestado a la Administración titular se encuentre sujeto al impuesto o se trate de una entrega de bienes, habrá que prestar especial atención a las valoraciones de dichas operaciones por encontrarnos ante un posible supuesto de vinculación entre las partes.

En este caso, nos encontramos en la situación prevista por la letra a) del artículo 79.5.e.a) de la LIVA:

"a) Que el destinatario de la operación no tenga derecho a deducir totalmente el impuesto correspondiente a la misma y la contraprestación pactada sea inferior a la que correspondería en condiciones de libre competencia.

b) Cuando el empresario o profesional que realice la entrega de bienes o prestación de servicios determine sus deducciones aplicando la regla de prorrata y, tratándose de una operación que no genere el derecho a la deducción, la contraprestación pactada sea inferior al valor normal de mercado.

c) Cuando el empresario o profesional que realice la entrega de bienes o prestación de servicios determine sus deducciones aplicando la regla de prorrata y, tratándose de una operación que genere el derecho a la deducción, la contraprestación pactada sea superior al valor normal de mercado."

En este caso, la empresa deberá valorar las operaciones por su valor de mercado aplicando precios similares a los del mercado, para servicios o bienes comparables.

Cuando éstos no existan, se entenderá por valor de mercado:

- Con respecto a las entregas de bienes, un importe igual o superior al precio de adquisición de dichos bienes o bienes similares o, a falta de precio de compra, a su precio de coste, determinado en el momento de su entrega.
- Con respecto a las prestaciones de servicios, la totalidad de los costes que su prestación le suponga a la sociedad.

En conclusión, en este caso el Ayuntamiento no puede deducir el IVA por lo que puede haber caso de vinculación. Las operaciones sujetas deberán valorarse a precios de mercado tomando como tal:

- El que exista en el mercado.
- Si no existe un precio de mercado: el precio de adquisición o el de coste, ambos como mínimo.

Para finalizar el análisis del tratamiento de las cuotas de IVA a repercutir, señalar que mediante respuesta a la Consulta Vinculante V0019-09, Tributos analiza la tributación para un conjunto de servicios muy habituales prestados por las sociedades mercantiles públicas en el ámbito local siempre que puedan ser consideradas como órganos técnico-jurídicos de su administración titular y, concretamente, en el caso de los servicios de recogida de residuos manifiesta que se encontrarán no sujetos al Impuesto “... en aquellos casos en los que sea destinatario de los mismos sea la administración titular de la que depende la sociedad”.

4.1.3 Tratamiento de las cuotas de IVA soportado

En el caso de las sociedades consideradas como órganos técnico-jurídicos de la administración, la principal problemática radica en dos cuestiones, a saber:

- La determinación del régimen de deducciones al que debe acogerse la sociedad.
- La determinación de las cuotas de IVA soportado que resultan deducibles para la sociedad.

4.1.4 Régimen de deducciones aplicable

En este asunto resulta de lo más ilustrativo reproducir la respuesta de la Dirección General de Tributos a la consulta vinculante V0079-08 que dice lo siguiente:

Página | 30

"... no resulta procedente la formación de sectores diferenciados de actividad como plantea la consultante en su escrito, ya que de la información disponible se desprende que dicha entidad sólo determina un sector de actividad en el que se agrupan todas las operaciones realizadas en el ejercicio de su objeto social que tienen por destinatario a personas o entidades diferentes del Ayuntamiento de que depende o bien a este último pero siendo constitutivas de entregas de bienes. Este grupo de operaciones, que se encuentran sujetas y no exentas del impuesto, son originadoras del derecho a la deducción, por lo que no es pertinente proceder al cálculo de ninguna prorrata o porcentaje de deducción, ya que ésta será la unidad."

En conclusión, en el caso de los órganos técnico-jurídicos no procede la inclusión ni en el régimen de prorrata ni tampoco puede considerarse que ejercen su actividad en sectores diferenciados. Simplemente hay que dejar totalmente fuera las actividades cuyo destinatario sea la administración puesto que, a efectos del IVA, sólo tiene un sector de actividad, siendo este el de todas las entregas de bienes y aquellas prestaciones de servicios cuyo destinatario sea persona o entidad diferente de la administración titular.

La razón de fondo es que la empresa pública no tiene la condición de empresario o profesional por las prestaciones de servicios cuyo único y exclusivo destinatario sea su administración titular.

El efecto directo es que la empresa operará en régimen general a los efectos del IVA y procederá a declarar todas las cuotas de IVA devengado por las operaciones sujetas y no exentas y a deducir las cuotas de IVA soportado que correspondan de acuerdo con los criterios que se exponen a continuación.

4.1.5 Cuotas de IVA soportado deducibles

La regla general será que todas cuotas de IVA soportadas por las operaciones que realice la sociedad y que se encuentren sujetas al impuesto, es decir, aquéllas distintas de las que tienen por destinatario a la Administración titular del que dicha entidad depende, originan el derecho a la deducción plena.

El problema se plantea en relación con las cuotas soportadas derivadas de la adquisición de bienes y servicios que no tengan la consideración de bienes de inversión destinados simultáneamente a la realización de operaciones sujetas y no sujetas. En este caso, Tributos señala que la sociedad deberá adoptar un criterio

⁸ Consulta vinculante V0079-08 de la DGT, de 16 de enero de 2008.

razonable y homogéneo y mantenerlo en el tiempo. No aporta la Administración Tributaria más información por lo que, en principio, cualquier criterio que, de acuerdo con la realidad económica de la sociedad, cumpla con dichos requisitos será válido. Como criterio general siempre puede optarse por considerar deducible el mismo porcentaje que suponen las operaciones sujetas sobre el total de las realizadas.

En cuanto a las cuotas por la adquisición de bienes de inversión (adquisición, importación, arrendamiento o cesión de uso por otro título), Tributos señala que serán deducibles en la medida en que vayan a utilizarse previsiblemente en el desarrollo de la actividad empresarial. Por lo tanto, habrá que utilizar un criterio individualizado y no general como en el caso anterior determinando en qué grado cada uno de dichos bienes queda afecto a la realización de actividades sujetas al impuesto. En este sentido, la única precisión que hay que realizar es que en el caso de los vehículos automóviles de turismo y sus remolques, ciclomotores y motocicletas, se presumirán afectados al desarrollo de la actividad empresarial o profesional en la proporción del 50 por ciento.

A partir del 31 de octubre de 2012 se amplían los supuestos de aplicación del mecanismo de inversión del sujeto pasivo, aplicándose a las ejecuciones de obra, con o sin aportaciones de materiales, consecuencia de contratos formalizados entre el promotor y el contratista cuyo objeto sea la urbanización de terrenos o la construcción o rehabilitación de edificaciones. Así y según el art. 6.m del nuevo Reglamento de Facturación⁹, desde el 1 de enero de 2013 las entidades contratistas deberán expedir factura en el momento en que se produzca el devengo del impuesto haciendo constar la mención “inversión del sujeto pasivo”.

Los servicios que la sociedad preste a su administración titular no quedarán sujetos al IVA. Sin embargo sí que estarán sujetos aquellos otros que le preste pero en los que el principal destinatario no sea la propia administración. Las entregas de bienes estarán siempre sujetas al IVA cualquiera que sea el destinatario.

4.1.6 Hechos posteriores

El régimen fiscal hasta aquí expuesto, aplicable al servicio cuya gestión se pretende asumir de forma directa a través de la mercantil NEMASA, ha quedado totalmente refrendado mediante la modificación del artículo 7.8º LIVA operada en virtud de la Ley 28/2014, de 27 de noviembre.

De esta manera, la nueva redacción del dicho artículo, vigente a partir del día 1 de enero de 2015 establece lo siguiente:

⁹ Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación.

“No estarán sujetos al Impuesto los servicios prestados en virtud de encomiendas de gestión por los entes, organismos y entidades del sector público que ostenten, de conformidad con lo establecido en los artículos 4.1.n) y 24.6 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración Pública encomendante y de los poderes adjudicadores dependientes del mismo.

Asimismo, no estarán sujetos al Impuesto los servicios prestados por cualesquiera entes, organismos o entidades del sector público, en los términos a que se refiere el artículo 3.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, a favor de las Administraciones Públicas de la que dependan o de otra íntegramente dependiente de estas, cuando dichas Administraciones Públicas ostenten la titularidad íntegra de los mismos.”

Es decir, a partir del 1 de enero de 2015, toma carta de naturaleza legal tanto el régimen de repercusión como de deducibilidad en relación con los denominados órganos o entes “técnico-jurídicos” de la administración de forma que no quedan sujetas al impuesto las prestaciones de servicios efectuadas a favor de las administraciones públicas que ostenten la titularidad íntegra de los mismos cual es el caso que nos ocupa.

Tampoco, los servicios prestados, con independencia del destinatario, en virtud de encomienda de gestión en el caso de entidades que reúnan la condición de medio propio y servicio técnico.

4.2 SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA DE LA FORMA GESTORA

A partir de las consideraciones anteriores, y a modo de resumen, puede establecerse lo siguiente:

- La normativa de régimen local configura el servicio de recogida de residuos como un servicio básico de carácter obligatorio que el Ayuntamiento de Mislata debe prestar.
- Actualmente, dicho servicio se gestión de forma indirecta a través de un contrato de gestión del servicio público en modalidad de concesión cuyo término está previsto en el ejercicio 2015, por lo que a partir de dicho momento podrá optarse por la gestión directa del servicio.
- La forma de gestión elegida, no implica la existencia de razones objetivas que justifiquen diferencias significativas en la eficacia entendida como el número de unidades físicas de insumos (personal, suministros, inversiones, etc.) necesarias para la obtención del nivel de servicio requerido como tampoco en la eficiencia, es decir, el coste de dichos insumos.
- Idéntico argumento puede sostenerse, en el campo de la gestión directa, entre las diferentes posibilidades de gestión que la LBRL ofrece a la administración.

- Por otro lado, en aplicación de lo dispuesto por la DA 9ª LBRL, la existencia en la actualidad de un Plan de Ajuste que obliga al Ayuntamiento de Mislata en contrapartida a su acogimiento a las medidas dispuestas por el RDL 4/2012, impide la creación de una nueva entidad para la gestión del servicio de RSU por lo que, en el caso de la gestión directa, la gestión por el propio Ayuntamiento o mediante la empresa pública NEMASA.
- Sin embargo, la gestión directa por parte de la Corporación implica la no asunción de un conjunto de costes no asociados directamente a la prestación del servicio como los gastos generales y el beneficio obtenidos por el contratista así como el importe del IVA soportado que, en la actualidad, el Ayuntamiento asume dentro del precio del contrato.
- A su vez, la gestión directa a través de la empresa pública NEMASA supone una rebaja sustancial en el coste fiscal para la Corporación de la prestación del servicio dado el carácter de “*órgano técnico-jurídico*” de NEMASA con respecto al Ayuntamiento de Mislata en materia de IVA.
- La aplicación de dicho régimen en materia de IVA supondrá que NEMASA no deberá repercutir cuota alguna de IVA al Ayuntamiento por los servicios prestado en materia de RSU.
- En cuanto a las cuotas de IVA soportado, la regla general es que NEMASA no podrá deducirlas en medida alguna. Sin embargo, en la medida en que todo o parte del personal que preste el servicio esté contratado por la propia NEMASA, ésta no soportará cuota de IVA alguna por este concepto (el más importante dentro de la estructura de costes). Además, NEMASA podrá deducir parcialmente las cuotas de IVA soportado en aquellos gastos e inversiones que sean comunes o se puedan utilizar en otras actividades que si originan el derecho a la deducción tales como la actividad de aparcamiento.

4.3 DETERMINACIÓN DEL COSTE, RENTABILIDAD ECONÓMICA Y RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN

Con el fin de determinar el coste y calcular la rentabilidad económica del servicio y de recuperación de la inversión en el caso de que el servicio de RSU sea prestado por NEMASA, se debe tener en cuenta que se plantea una mejora sobre las características y frecuencias actuales del servicio que viene desarrollando S.A. Agricultores de la Vega de Valencia (SAV) recogidas en el apartado 2 de la presente memoria.

Además la presente propuesta se ha llevado a cabo teniendo en consideración el informe de Oficina Técnica del Ayuntamiento de Mislata de fecha 11 de febrero de 2015 (ref: 003-15) que se encuentra estructurado en:

- Visión global de la situación municipal en relación a la gestión de los residuos sólidos urbanos.

- Fundamento de las obligaciones del Ayuntamiento emanadas por normativas sectoriales, convenios marco o acuerdos en los cuales se ha adherido.
- Análisis de la capacidad de las instalaciones actuales y los medios utilizados para efectuar el servicio.
- Análisis de los criterios fijados por el tribunal de cuentas en relación a la auditoria operativa de los servicios de gestión de residuos para municipios con población entre 35.000 y 50.000 habitantes, en el cual se encuentra incluido el municipio de Mislata.
- Estimación de los medios técnicos necesarios para la correcta ejecución del servicio.
- Conclusiones.

En relación a lo anterior, el servicio a desarrollar por NEMASA contempla las siguientes prestaciones:

- Recogida y transporte de residuos **domiciliarios procedentes de la actividad doméstica ordinaria**. Para el desarrollo de este proyecto se deberá dotar de una **nueva red de contenedores marrones** que sea los receptores de la nueva fracción y llevar a cabo las dos recogidas de forma diferenciada. La frecuencia de recogida será la similar a la de **residuos asimilables urbanos**. La puesta en marcha de dicho servicio se llevará a cabo cuando el grado de concienciación ciudadana con este tipo de residuo sea notorio.
- Recogida y transporte de los **residuos asimilables a urbanos** (tanto en su composición como en su volumen) procedentes de establecimientos industriales, comerciales, hosteleros, restauración, entidades profesionales, clínicas, ambulatorios, etc. El servicio se prestará en horario nocturno (a partir de las 22h) durante 363 días al año (excepto Navidad y Año Nuevo). La solución que se propone para este servicio es la recogida mediante dos camiones de carga lateral de los existentes y dos conductores en horario nocturno que realizarán dos rutas de dos portes cada una. De forma previa, un conductor recorrerá las calles con un recolector de carga trasera, lanzadera, de reducidas dimensiones eliminando los reboses existentes, velando por el buen estado de los contenedores soterrados y vaciando los contenedores de carga trasera.
- Recogida y transporte de residuos procedentes de **mercados y mercadillos**. Al finalizar el Mercadillo, y velará por el perfecto estado de los contenedores y calles aledañas. Recogida con un recolector de carga trasera, lanzadera, de reducidas dimensiones, mediante un conductor y peón en horario vespertino que realizará la recogida de los contenedores afectados los sábados, al finalizar el Mercadillo.
- Recogida de los **residuos procedentes de la limpieza viaria y de parques y jardines** depositados en contenedores ordinarios y que puedan ser asimilados a urbanos.

- La recogida y transporte de **papel y cartón** en contenedores que se realizará los martes, jueves y sábados. Se propone la recogida mediante un camión de carga lateral de los existentes y un conductor en horario diurno.
- La recogida y transporte de **residuos de envases** todos los lunes, miércoles y viernes del año. Se propone la recogida mediante un camión de carga lateral de los existentes y un conductor en horario diurno.
- La recogida y transporte de **papel y cartón, puerta a puerta, en comercios**. En horario vespertino que realizará una ruta preestablecida los martes y viernes. Recogida con un recolector de carga trasera, lanzadera, de reducidas dimensiones, mediante un conductor y peón en horario vespertino.
- La recogida y transporte de residuos de **aparatos eléctricos y electrónicos** (RAEE) (*Proyecto como experiencia piloto y puesta en marcha pendiente de vencimiento contractual*), se desea poner en marcha un servicio diferenciado que permita la recogida segregada de esta fracción para su posterior traslado a gestor autorizado. Recogida 12 veces al año.
- La recogida y transporte de **pilas y acumuladores**, (*Proyecto como experiencia piloto y puesta en marcha pendiente de vencimiento contractual*), se desea poner en marcha un servicio diferenciado que permita la recogida segregada de esta fracción para su posterior traslado a gestor autorizado una vez al mes: 12 días al año.
- La recogida y transporte de **aceites domésticos usados**. (*Proyecto como experiencia piloto y puesta en marcha pendiente de vencimiento contractual*), se basa en la ubicación de contenedores para aceite doméstico, debidamente rotulados, en puntos estratégicos que permitan su mayor uso y posterior recogida. Recogida 12 veces al año.
- La **limpieza y mantenimiento de los contenedores**. Se ha destinado un equipo 24 jornadas al año para la recogida de RSU, y el mismo equipo 4 veces al año para el Papel Cartón y Envases Ligeros. Mediante la utilización del camión lavacontenedores.
- La **limpieza** y mantenimiento de las **áreas de aportación**. *Nuevo servicio*.
Mantener en condiciones adecuadas las Áreas de aportación o Puntos de vertido, evitando que se produzcan acumulaciones de residuos y/o suciedad fuera de los contenedores (reboses) y retirando el abandono de otras fracciones de residuos: como pueden ser residuos voluminosos, RAEE u otros. Por otro lado, existe la necesidad de limpiar el entorno de los puntos de ubicación de los contenedores. Esta limpieza se llevará a cabo hasta un radio de 1 metro alrededor de los contenedores, al menos 12 jornadas al año.
- *Sustitución de todos los contenedores* de las fracciones RSU, Papel y Cartón y Envases Ligeros. También se incluyen en la sustitución los contenedores de carga trasera de RSU existentes en el municipio.
- Mantenimiento de la Maquinaria.
- Plan de Control, Calidad y Medioambiente del Servicio.

- Servicio de Atención de las Incidencias. *Nueva condición.* Todas las incidencias deben quedar registradas con los datos de origen de la información (ciudadanos, inspección propia, responsable del contrato, etc.), Como ejemplo de incidencias, pueden ser: reboses en contenedores, contenedores mal colocados, actos vandálicos, desperfectos visibles, objetos abandonados, molestias causadas por el servicio, etc
- **Campaña de concienciación** y mejora del reciclaje.

4.3.1 Gastos de personal

En primer lugar apuntar que la presente memoria se ha hecho teniendo en consideración la hipótesis de subrogación del personal que actualmente se encuentra afecto al servicio y que así indique la normativa laboral vigente.

El coste anual de personal según el servicio a prestar en función de las características del nuevo servicio expuestas en el apartado anterior se detalla en el siguiente cuadro:

Equipo considerado	Elemento	Uds	Horas/Jornada	Jornadas/año	Importe/hora	Total Anual	Observaciones
RECOGIDA RSU							86.015,37 €
Equipo Lanzadera para reboses							
	Peón noche	1	3,50	299	11,92 €	12.474,28 €	Hora ordinaria
Equipo Recogida de Residuos en días laborables							
	Conductor noche	2	6,67	299	13,82 €	55.123,28 €	Hora ordinaria
Equipo Recogida de Residuos en días festivos							
	Conductor noche	2	6,67	66	13,26 €	11.674,63 €	Días festivos
	Peón noche	1	3,50	66	11,59 €	2.677,29 €	Días festivos
Equipo Recogida del mercadillo							
	Peón día	2	3,50	52	11,17 €	4.065,88 €	Horas extraordinarias
RECOGIDA SELECTIVA							50.618,23 €
Equipo Recogida envases ligeros (tres veces por semana)							
	Conductor día	1	6,67	150	12,70 €	12.706,35 €	Hora ordinaria
	Conductor día	1	6,67	33	13,26 €	2.918,66 €	Días festivos
Equipo Recogida de papel y cartón (tres veces por semana)							
	Conductor día	1	6,67	150	12,70 €	12.706,35 €	Hora ordinaria
	Conductor día	1	6,67	33	13,26 €	2.918,66 €	Días festivos
Equipo Recogida de papel y cartón comercial (dos veces por semana)							
	Conductor día	1	6,67	104	12,70 €	8.809,74 €	Hora ordinaria
	Conductor día	1	6,67	18	13,26 €	1.592,00 €	Días festivos
	Peón día	1	6,67	104	10,92 €	7.574,99 €	Hora ordinaria
	Peón día	1	6,67	18	11,59 €	1.391,50 €	Días festivos
OTROS COSTES							29.435,51 €
Lavado de contenedores RSU (12 veces al año)							
	Conductor día	1	6,67	24	12,38 €	1.981,79 €	Hora ordinaria
Lavado de contenedores de envases ligeros (4 veces al año)							
	Conductor día	1	6,67	4	12,38 €	330,30 €	Hora ordinaria
Lavado de contenedores de papel y cartón (4 veces al año)							
	Conductor día	1	6,67	4	12,38 €	330,30 €	Hora ordinaria
Limpieza de las áreas de aportación							
	Conductor día	1	6,67	12	12,38 €	990,90 €	Hora ordinaria
Mantenimiento de contenedores, con las piezas del stock							
	Peón día	1	6,67	20	10,92 €	1.456,73 €	Hora ordinaria
Servicio de inspección (dedicación parcial)							
	Inspector 50%	0,5	6,67	365	20,00 €	24.345,50 €	Dedicación 50%
MANO DE OBRA SERVICIOS ORDINARIOS							166.069,11 €
MANO DE OBRA RESTO DE SERVICIOS							15.693,62 €
COSTE DE PERSONAL EJERCICIO COMPLETO							181.762,73 €
Sueldos y Salarios anuales							136.049,95 €
Seguridad Social a cargo de la empresa							45.712,78 €

4.3.2 Inversiones

Al vencimiento del contrato actual con SAV, tanto la maquinaria como los contenedores pasarán a ser propiedad del Ayuntamiento. Se prevé la cesión de dichos elementos para el inicio de las actividades, cuya vida útil en las condiciones actuales se estima según informe existente, como mínimo, 6 años, plazo proyectado en las previsiones realizadas.

En relación a la confirmación de vehículos y equipos remitida por el Ayuntamiento de Mislata a la actual adjudicativa, SAV, y la posterior contestación de esta última en fecha 27 de agosto de 2014, se desprenden los siguientes elementos que pasarán a ser propiedad del Ayuntamiento de Mislata:

Vehículos:

Uds	Vehículo	Servicio	Matriculas
1	Recolector ECONIC 26 m3 - gas natural	RSU	7781FYG
2	Recolectores ACTROS ADBLUE 26m3	RSU	2761FWX 8250 FXY
1	LAVACONTENEDORES	Lavacontenedores	5199 FZH
1	Recolector ACTROS ADBLUE 26m3	Selectiva	7668 FXY
1	Furgoneta de inspección	Inspección	9905 FNX

Se cederá el uso de los mismos, siendo por cuenta y cargo de NEMASA su mantenimiento y conservación.

Contenedores:

Dado que los contenedores para la recogida de los residuos se encuentran situados en la vía pública y NEMASA no tendrá un control efectivo de los mismos serán cedidos en propiedad de forma que, la empresa pública podrá adquirir nuevos contenedores y dar de baja aquellos inservibles o incluso entregarlos a cambio de descuento al suministrador de los nuevos contenedores.

El detalle de los contenedores actuales que la entidad concesionaria ha detallado en su escrito de 27 de agosto son los siguientes:

- Contenedor RU 1000 L: 67 uds.
- Contenedor RU 3200 L: 280 uds.
- Contenedor envases ligeros 3200 L: 84 uds.
- Contenedor papel carton 3200 L: 118 uds.
- Islas completas de soterrados: 22 uds.

Equipos fijos/instalaciones

De igual forma, se cederá el uso del resto de equipos fijos no inventariados, enseres e instalaciones de propiedad municipal afectos a la prestación del servicio que deberán ser mantenidas y conservadas por NEMASA.

Además de lo anterior, para la puesta en marcha de la prestación del servicio por parte de NEMASA se prevé una inversión inicial por importe de 60 miles de euros:

Concepto	Inversión
Lanzadera con carga para CT (5m ³)	40.000,00 €
Inversión puesta en marcha	20.000,00 €
Inversiones iniciales	60.000,00 €

En la estimación de las inversiones en contenedores se ha incluido la reposición de la totalidad de los contenedores al inicio de prestación del servicio de un número igual a los que existen en la actualidad distribuidos en el término municipal de Mislata según la documentación proporcionada por el actual prestador del servicio y se ha añadido la adquisición de nuevos contenedores de materia orgánica, pilas y recolección de aceite usado:

TIPO DE CONTENEDOR	UNIDADES	PRECIO ACTUAL	COSTE
Contenedores 3,2m ³ RSU/Resto	230	1.029,93 €	236.883,90 €
Contenedores 3,2m ³ RSU/Resto con maneta	50	1.059,93 €	52.996,50 €
Contenedores 3,2m ³ ENV/PYC	240	1.020,85 €	245.004,00 €
Contenedores de CargaTrasera 1,1m ³	34	210,00 €	7.140,00 €
Contenedor 2,2m ³ MO	245	938,98 €	230.050,10 €
Bidones para Aceite	19	150,00 €	2.850,00 €
Contenedores para pilas	40	35,00 €	1.400,00 €
Contenedor estanco para furgoneta, para pilas	1	400,00 €	400,00 €
SUMA	859		776.724,50 €

Para la adquisición de los contenedores y de las inversiones de puesta en marcha del servicio se prevé la formalización de un préstamo para su adquisición con las siguientes características:

Nominal del préstamo	836.725
Tipo fijo anual	1,70%
Periodicidad de las liquidaciones	Mensual
Periodo de la operación	6 años
Fecha de formalización	01-may-15
Fecha del primer pago	01-jun-15
Fecha de vencimiento	01-may-21
Cuota de amortización cte mensual	11.621,17 €

Los vencimientos anuales de los préstamos a formalizar considerados a efectos del presente análisis son los siguientes:

Descripción: Préstamo contenedores			
Dispuesto:	836.724,50 €		
Periodo:	6	años	
Liquidación:	Mensual		
Interés nominal postpagado:	1,70%		
	Intereses	Amortización Préstamo	Cuota
2015	7.951,79	81.348,22	89.300,00
2016	11.754,82	139.454,08	151.208,90
2017	9.384,10	139.454,08	148.838,18
2018	7.013,38	139.454,08	146.467,46
2019	4.642,66	139.454,08	144.096,74
2020	2.271,94	139.454,08	141.726,02
2021	246,95	58.105,87	58.352,82
SUMA	43.265,63	836.724,50	879.990,13

Los contenedores se amortizan en función de su utilización, por el método de amortización decreciente dado se estima que la mayor depreciación y deterioro se produce en los primeros ejercicios, disminuyendo a lo largo de su vida.

En cuanto a las inversiones de puesta en marcha del servicio se amortizan mediante el método lineal en función de su vida útil, 12 en el caso de la Lanzadera y 6 en el caso de la puesta a punto de las instalaciones.

4.3.3 Gastos de explotación

En la confección de la cuenta de pérdidas y ganancias se han considerado los siguientes gastos de explotación anuales para el ejercicio de puesta en marcha y para el siguiente:

	2015	2016
Vestuario	2.800,00 €	3.142,00 €
Mejoras y mantenimiento local	9.500,00 €	20.777,65 €
Mantenimiento y reparaciones	58.468,14 €	128.199,05 €
Servicios exteriores	48.864,46 €	64.747,43 €
Suministros	153.306,15 €	183.666,81 €
Pólizas de seguros	6.375,00 €	9.135,00 €
TOTAL	279.313,75 €	409.667,93 €

A partir de 2017 se actualizan a partir de 2016, primer ejercicio en el que el servicio se realiza durante todo el ejercicio, a la tasa de 1,5%.

4.3.4 Ingresos y margen comercial

Se ha considerado un **margen comercial** del total contrato a formalizar **del 6%** sobre los costes de explotación previstos para el periodo considerado.

4.4 PROYECCIONES ECONÓMICO-FINANCIERAS DEL SERVICIO

4.4.1 Análisis e hipótesis en las proyecciones

Se han establecido **hipótesis generales** en cuanto a ingresos y gastos de la actividad analizada para la elaboración de la cuenta de pérdidas y ganancias anual estimadas en el periodo objeto de análisis.

1. Se ha supuesto el inicio de la actividad el 15 de abril de 2015 (n).
2. Las proyecciones están realizadas para 6 años de prestación del servicio.
3. TASA DE ACTUALIZACIÓN: Se establece una tasa de actualización estimada de 1,5% para el periodo considerado.
4. No se considerarán como ventas, a efectos del cálculo de la regla del 50%, las posibles subvenciones a recibir por Nemasa por parte del Ayuntamiento.
5. Siendo que la empresa se haya sujeta al régimen general de IVA y dada la operativa del servicio, el IVA devengado constituye un mayor gasto o inversión, es decir, los importes considerados en la cuenta de pérdidas y ganancias incluyen el IVA devengado.
6. En el primer ejercicio se ha considerado la venta de los contenedores usados por un importe de 65 miles de euros.
7. También se han considerado ventas anuales recurrente de materiales recogidos por un importe de 6,8 miles de euros.

CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS

INGRESOS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	SUMA
Ventas al Ayto	491.146,04	732.382,65	743.368,39	754.518,92	765.836,70	777.324,25	230.120,37	4.494.697,31
Ventas procedentes de terceros	71.867,80	6.970,82	7.075,38	7.181,51	7.289,23	7.398,57	7.509,55	115.292,86
TOTAL INGRESOS	563.013,84	739.353,47	750.443,77	761.700,43	773.125,93	784.722,82	237.629,92	4.609.990,17
GASTOS								
Sueldos y salarios	96.368,71	138.090,70	140.162,06	142.264,49	144.398,46	146.564,43	43.389,18	851.238,02
Seguridad Social	32.379,89	46.398,47	47.094,45	47.800,87	48.517,88	49.245,65	14.578,76	286.015,98
Vestuario	2.800,00	3.142,00	3.189,13	3.236,97	3.285,52	3.334,80	987,24	19.975,66
Mejoras y mantenimiento local	9.500,00	20.777,65	21.089,31	21.405,65	21.726,74	22.052,64	6.528,50	123.080,48
Mantenimiento y reparaciones	58.468,14	128.199,05	138.122,03	148.093,86	150.315,27	152.570,00	45.167,08	820.935,43
Servicios exteriores	48.864,46	64.747,43	65.718,64	66.704,42	75.504,98	76.637,56	22.687,91	420.865,40
Suministros	143.306,15	183.666,81	186.421,81	189.218,14	192.056,41	194.937,26	57.709,55	1.147.316,13
Pólizas de seguros	6.375,00	9.135,00	9.272,03	9.411,11	9.552,27	9.695,56	2.870,29	56.311,25
Gastos financieros	7.951,79	11.754,82	9.384,10	7.013,38	4.642,66	2.271,94	246,95	43.265,63
Amortizaciones	55.155,38	89.214,96	88.567,69	88.567,69	87.920,42	86.625,88	83.389,53	579.441,55
TOTAL GASTOS	461.169,51	695.126,88	709.021,25	723.716,57	737.920,61	743.935,72	277.554,99	4.348.445,53
RESULTADO								
Ingresos Totales	563.013,84	739.353,47	750.443,77	761.700,43	773.125,93	784.722,82	237.629,92	4.609.990,17
Gastos Totales	461.169,51	695.126,88	709.021,25	723.716,57	737.920,61	743.935,72	277.554,99	4.348.445,53
Resultado Total	101.844,33	44.226,59	41.422,52	37.983,85	35.205,32	40.787,10	-39.925,07	261.544,64
Margen comercial	22%	6%	6%	5%	5%	5%	-14%	6%

FLUJOS DE EFECTIVO

COBROS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	SUMA
Ventas al Ayto	491.146,04	732.382,65	743.368,39	754.518,92	765.836,70	777.324,25	230.120,37	4.494.697,31
Ventas procedentes de terceros	71.867,80	6.970,82	7.075,38	7.181,51	7.289,23	7.398,57	7.509,55	115.292,86
Cobros por financiación	836.724,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	836.724,50
TOTAL COBROS	1.399.738,34	739.353,47	750.443,77	761.700,43	773.125,93	784.722,82	237.629,92	5.446.714,67
PAGOS								
Sueldos y salarios	78.119,43	117.455,92	119.114,59	120.796,07	122.500,67	124.228,69	20.606,72	702.822,10
Seguridad Social	32.379,89	46.398,47	47.094,45	47.800,87	48.517,88	49.245,65	14.578,76	286.015,98
Vestuario	2.800,00	3.142,00	3.189,13	3.236,97	3.285,52	3.334,80	987,24	19.975,66
Mejoras y mantenimiento local	9.500,00	20.777,65	21.089,31	21.405,65	21.726,74	22.052,64	6.528,50	123.080,48
Mantenimiento y reparaciones	58.468,14	128.199,05	138.122,03	148.093,86	150.315,27	152.570,00	45.167,08	820.935,43
Servicios exteriores	48.864,46	64.747,43	65.718,64	66.704,42	75.504,98	76.637,56	22.687,91	420.865,40
Suministros	143.306,15	183.666,81	186.421,81	189.218,14	192.056,41	194.937,26	57.709,55	1.147.316,13
Pólizas de seguros	6.375,00	9.135,00	9.272,03	9.411,11	9.552,27	9.695,56	2.870,29	56.311,25
Amortizaciones ptmos + int	89.300,00	151.208,90	148.838,18	146.467,46	144.096,74	141.726,02	58.352,82	879.990,13
Total Pagos gastos	469.113,07	724.731,23	738.860,17	753.134,55	767.556,49	774.428,18	229.488,87	4.457.312,56
Contenedores	776.724,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	776.724,50
Inversión al inicio de la prestación	60.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	60.000,00
Total Pagos por Inversiones	836.724,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	836.724,50
Liquidación IRPF	13.280,45	13.479,66	13.749,25	14.024,23	14.304,72	14.590,81	14.882,63	98.311,75
Liquidación ISS	0,00	254,61	110,57	103,56	94,96	88,01	101,97	753,67
Seg.Social c/ trabajador	4.968,83	7.155,12	7.298,22	7.444,18	7.593,07	7.744,93	7.899,83	50.104,17
Total Pago impuestos	18.503,89	20.889,38	21.158,03	21.571,97	21.992,75	22.423,75	22.884,42	149.169,59
TOTAL PAGOS	1.324.341,46	745.620,61	760.018,21	774.706,52	789.549,24	796.851,93	252.373,30	5.443.206,65
DIFERENCIA								
Cobros Totales	1.399.738,34	739.353,47	750.443,77	761.700,43	773.125,93	784.722,82	237.629,92	5.446.714,67
Pagos Totales	1.324.086,85	745.620,61	760.018,21	774.706,52	789.549,24	796.851,93	252.373,30	5.443.206,65
Diferencia Anual	75.651,49	-6.267,15	-9.574,44	-13.006,09	-16.423,30	-12.129,11	-14.743,38	3.508,02
Diferencia Acumulada	75.651,49	69.384,35	59.809,91	46.803,82	30.380,51	18.251,40	3.508,02	

4.4.2 Ahorros generados al Ayuntamiento

Los ahorros anuales generados para el Ayuntamiento, teniendo en cuenta las hipótesis de gastos y de ingresos desarrolladas en el presente informe, serían los siguientes:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	SUMA
SA Agric+IPC (1)	302.729,96	1.053.500,27	1.069.302,77	1.085.342,32	1.101.622,45	1.118.146,79	331.018,04	6.061.662,60
NEMASA 2015	491.146,04	732.382,65	743.368,39	754.518,92	765.836,70	777.324,25	230.120,37	4.494.697,31
Pagos Ayto	793.876,01	732.382,65	743.368,39	754.518,92	765.836,70	777.324,25	230.120,37	4.797.427,28
Ahorro Ayto	244.055,29	321.117,62	325.934,38	330.823,40	335.785,75	340.822,54	100.897,67	1.999.436,66

En el 2015 se ha considerado que SAV realiza el servicio durante 4,5 meses y el resto del ejercicio sería desarrollado por NEMASA.

Respecto al ahorro generado apuntar éste se ha estimado tomando como hipótesis un aumento de la prestación del servicio por parte de NEMASA en cuanto a frecuencias y características que el servicio que se presta actualmente.

4.5 CONCLUSIONES

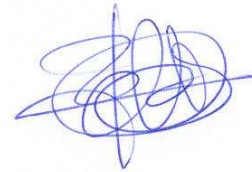
Tal y como se observa en las proyecciones realizadas anteriormente:

1. El encargo se encuentra equilibrado económicamente siendo viable bajo unos supuestos e hipótesis realistas y conservadores, tanto en el caso de mantener las frecuencias actuales de recogida de residuos como en el caso de la mejora del servicio planteada por el Ayuntamiento.
2. El flujo de tesorería de la actividad en el periodo analizado proyecto (“Cash-flow”) está equilibrado, es rentable económicamente para el Ayuntamiento de Mislata por el ahorro que supone sobre la encomienda actual y para NEMASA dado que se cubren los costes estimados y se recupera la inversión a lo largo del periodo considerado tanto en el supuesto de que NEMASA en el caso de la mejora de las mismas.

En cuanto a la estabilidad presupuestaria, a nivel individual la disminución de la facturación del servicio se traslada de manera directa como un aumento de la capacidad de financiación de cada uno de los entes. A nivel consolidado, se incorporaría al consolidado el coste bruto del servicio al cancelarse los gastos registrados del capítulo 2 en el Ayuntamiento de Mislata y los ingresos percibidos por la NEMASA, que son menores a la facturación actual al no incorporar el 10% de IVA y optimizar los costes derivados de la prestación del servicio, mejorando la estabilidad presupuestaria consolidada.

En base a todo lo anterior, puede concluirse que la gestión directa del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos (RSU) a través de NEMASA, empresa pública de capital propiedad íntegra municipal, es más sostenible y eficiente que el caso en que se realice de forma directa por el propio Ayuntamiento.

Valencia, a 13 de febrero de 2015



Juan Manuel Pérez Mira

Socio-director de AGES